

Rapport sur le choix du futur mode de gestion des services publics de l'assainissement collectif et de gestion des eaux pluviales urbaines

Sommaire

I	Rappels sur la gestion actuelle des services publics de L'Eau Bordeaux Métropole ...	4
II	Rappel de la démarche ayant conduit au choix du mode de gestion du service de l'eau potable en Régie sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial	5
III	Principales données caractérisant les services publics d'assainissement collectif et non collectif des eaux usées et de gestion des eaux pluviales urbaines	7
IV	Principaux enjeux du choix du futur mode de gestion	8
V	Scenarii de gestion envisagés	10

Introduction

Bordeaux Métropole est compétente en matière d'assainissement collectif des eaux usées ainsi qu'en matière de gestion des eaux pluviales urbaines.

L'assainissement collectif des eaux usées est un service public financièrement géré comme un service public industriel et commercial (article L.2224-11 du Code général des collectivités territoriales, CGCT) dont l'exploitation est actuellement confiée à un délégataire de service public, la Société de l'Assainissement de Bordeaux Métropole (SABOM), société dont l'activité est dédiée au service, qui est une filiale de Veolia.

- La SABOM exploite actuellement le service sur la totalité du territoire de Bordeaux Métropole à l'exception de la commune de Martignas-sur-Jalle en ce qui concerne les eaux usées ;
- Le délégataire est responsable du fonctionnement des services de l'assainissement à ses risques et périls et procède à l'exploitation, à l'entretien et au renouvellement électromécanique des biens afferlés ;
- Il est à noter que les investissements de premier établissement et le gros renouvellement à caractère patrimonial (canalisations eaux usées, eaux pluviales, eaux unitaires, stations d'épuration, postes de pompage, Ramsès) sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de Bordeaux Métropole (convention de maîtrise d'ouvrage déléguée à la Régie de l'Eau Bordeaux Métropole depuis le 1^{er} janvier 2023).

La gestion des eaux pluviales urbaines constitue un service public administratif (article L.2333-97 du CGCT) dont l'exploitation est actuellement également confiée à la SABOM, sur l'ensemble du territoire de Bordeaux Métropole, dans le cadre du même contrat de délégation de service public que pour l'assainissement collectif.

Compte-tenu de l'échéance au 31 décembre 2025 du contrat de délégation des services de l'assainissement collectif et de la gestion des eaux pluviales urbaines, il appartient à la Métropole de décider du (des) futur(s) mode(s) de gestion de ces services, à compter du 1^{er} janvier 2026, et de le(s) mettre en place pour qu'il(s) soi(en)t opérationnel(s) au 1^{er} janvier 2026 et que la continuité de service soit parfaitement assurée.

Selon les dispositions de l'article L.5211-9 du CGCT, l'exécutif de la Métropole « *prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

Pour préparer la décision, Bordeaux Métropole s'est engagée dans une démarche approfondie d'examen des différentes options et scénarii de gestion envisageables, démarche déjà engagée dès 2020, et concrétisée par la création de la régie de l'Eau Bordeaux métropole, opérateur du service public de l'eau potable depuis le 1^{er} janvier 2023.

Le présent rapport rappelle et expose les principales données caractérisant les services publics d'assainissement collectif et de gestion des eaux pluviales urbaines, les principaux enjeux du choix du futur mode de gestion et les différents scénarii de gestion publique possibles.

I Rappels sur la gestion actuelle des services publics de L'Eau Bordeaux Métropole

Sept services publics distincts sont aujourd'hui gérés sous la bannière de L'Eau Bordeaux Métropole.

1. La Régie de l'Eau Bordeaux Métropole gère directement, depuis le 1^{er} janvier 2023 :

Le service public de l'eau potable : Bordeaux Métropole est compétente en matière d'eau potable par application de l'article L. 5217-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Par exception le service de l'eau potable est géré pour 5 communes du territoire Métropolitain sur les 28, de la façon suivante :

- Sur les communes d'Ambarès-et-Lagrave, Artigues-près-Bordeaux, Bassens et Carbon Blanc, la compétence eau potable est déléguée au SIAO de Carbon Blanc, qui a confié la gestion du service à un délégataire (Suez eau France) depuis le 1^{er} janvier 2020 jusqu'au 31 décembre 2029.
- Sur la commune de Martignas sur Jalle, la compétence eau potable est déléguée au SIAEA de Saint-Jean-d'Illac – Martignas sur Jalle, à date jusqu'au 31 décembre 2025. La gestion de l'eau de la commune de Martignas sur Jalle est confiée à un délégataire de service public (Saur) jusqu'au 31 décembre 2025.

Le service public d'eau industrielle : ce service concerne les communes de Bassens, Ambarès-et-Lagrave, Saint-Louis-de-Montferrand et Ambès. Il approvisionne en eau une vingtaine d'établissements industriels de la presqu'île d'Ambès.

Le service public de l'assainissement non collectif (SPANC) :

Par exception le service du SPANC relève pour la commune de Martignas sur Jalle, du SIAEA de Saint-Jean-d'Illac – Martignas sur Jalle, à date jusqu'au 31 décembre 2025. La gestion du SPANC de la commune de Martignas sur Jalle est confiée à un délégataire de service public (Saur) jusqu'au 31 décembre 2025.

2. La Régie de l'Eau Bordeaux Métropole assure, au titre de ses activités annexes, des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée, de maîtrise d'œuvre, de fourniture de services ou la réalisation de prestations et travaux pour le compte de Bordeaux Métropole

Le service public de Défense extérieure contre l'incendie (DECI) : Bordeaux Métropole est compétente en matière de Défense extérieure contre l'incendie, service public à caractère administratif, sur l'ensemble de son territoire depuis le 1^{er} janvier 2015. La DECI a pour objet d'assurer le maintien en bon état de fonctionnement de l'ensemble des équipements publics de lutte contre l'incendie (Poteaux et Bouches incendie) sur la totalité des 28 communes de Bordeaux Métropole.

Le service public de l'assainissement collectif et de gestion des eaux pluviales urbaines : Bordeaux Métropole est, par application de l'article L. 5217-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), compétente en matière d'assainissement collectif, ainsi qu'en matière de gestion des eaux pluviales urbaines. Le service de l'assainissement collectif et de gestion des eaux pluviales est exploité par voie de délégation de service public sur 28 communes pour la gestion des eaux pluviales et 27 pour les eaux usées.

Le contrat en cours, confié à la société dédiée Sabom (filiale de Veolia) pour une durée de 7 années, a pris effet au 1^{er} janvier 2019 avec une échéance au 31 décembre 2025.

Sur la commune de Martignas, la gestion de l'assainissement collectif relève du SIAEA de Saint-Jean-d'Illac – Martignas sur Jalle et est confiée à un délégataire de service public (Saur) jusqu'au 31 décembre 2025.

3. Bordeaux Métropole exerce directement :

La Gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) : par délibération en date du 25 mars 2016, Bordeaux Métropole est compétente en matière de Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) à compter du 1^{er} janvier 2016. Bordeaux Métropole a confié une petite partie des prestations d'entretien et de travaux à la Sabom, délégataire de l'assainissement collectif et de la gestion des eaux pluviales urbaines.

II Rappel de la démarche ayant conduit au choix du mode de gestion du service de l'eau potable en Régie sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial

Les collectivités territoriales et leurs groupements disposent, du fait du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter leurs services publics.

Ainsi, pour exploiter un service public, Bordeaux Métropole peut recourir à différents modes de gestion dont l'opportunité est appréciée au regard de différents critères notamment le niveau de contrôle de la puissance publique et de portage du risque d'exploitation, les besoins de mutualisation des moyens (humains, techniques et financiers), les capacités de portage financier, ... mais aussi au regard des objectifs spécifiques définis par Bordeaux Métropole.

A la suite des élections municipales du mois de juin 2020, il est apparu indispensable de mener une réflexion sur le mode de gestion du service public à compter du 1^{er} janvier 2023 permettant une plus large gestion publique du service de l'eau potable et, à terme, de l'assainissement collectif et de la gestion des eaux pluviales urbaines.

Ainsi, une analyse comparative a été réalisée sur des scénarii qui, à des degrés divers, incluaient cette gestion publique du service. Dans le cadre de cette analyse, Bordeaux Métropole a également souhaité s'interroger de manière plus large sur une gestion homogène du cycle de l'eau dans son ensemble, incluant le service public de l'eau potable, de l'eau industrielle, la défense extérieure contre l'incendie, le service public de l'assainissement non collectif et, à terme, les services publics de l'assainissement collectif, ainsi que la gestion des eaux pluviales urbaines.

Dans la perspective d'un mode de gestion public et d'une gestion unique et intégrée du cycle de l'eau, une analyse comparative des avantages et inconvénients de chacun des modes de gestion a été réalisée. Celle-ci est présentée dans le rapport annexé à la présente délibération (annexe 1).

Dans le cadre :

- D'une volonté de gestion publique du service de l'eau
- D'une ambition de rassembler à terme la gestion de l'eau et de l'assainissement
- Du souhait de disposer d'un outil professionnel et réactif pour la gestion de ces services publics,

l'analyse des caractéristiques de chaque scénario a conduit au constat que le recours à une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qui est juridiquement un Etablissement à Caractère Industriel et Commercial (EPIC), apparait, au cas d'espèce, le mode de gestion le plus pertinent pour répondre aux objectifs poursuivis par Bordeaux Métropole.

Par une délibération n°2020-551 en date du 18 décembre 2020, le Conseil métropolitain a approuvé pour l'exploitation des services publics de l'eau potable, de l'eau industrielle, de la défense extérieure contre l'incendie et de l'assainissement non collectif, le choix de la régie personnalisée, en application de l'article L.1412-1 du code général des collectivités territoriales.

Par une délibération n°202-552 en date du 18 décembre 2020, le Conseil métropolitain a également approuvé la création de la Régie de l'Eau Bordeaux Métropole sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

III Principales données caractérisant les services publics d'assainissement collectif et non collectif des eaux usées et de gestion des eaux pluviales urbaines

Le périmètre géographique des services publics considérés recouvre celui de Bordeaux Métropole, à l'exception de Martignas-sur-Jalle pour l'assainissement collectif, et comprend quelques interconnexions de faible importance avec des communes limitrophes.

Les principales données caractérisant les services de l'assainissement collectif et de gestion des eaux usées et pluviales urbaines de la Métropole sont les suivantes (données 2022) :

- 27 communes desservies, représentant 805 000 habitants pour les eaux usées
- 28 communes desservies pour les eaux pluviales
- 309 000 usagers assainissement
- 43,9 Mm³ assujettis
- 4340 km de réseaux eaux usées et eaux pluviales urbaines, dont 784 km unitaires ;
- 175 000 branchements eaux usées + unitaires + eaux pluviales urbaines ;
- 59 000 bouches d'égout ;
- 165 stations de pompage eaux usées et eaux pluviales urbaines ;
- 220 bassins de retenue, représentant un volume de stockage d'environ 2,1 Mm³ ;
- 6 stations d'épuration de capacité totale de 1 160 00 équivalents-habitants ;
- 1 centre de télécontrôle « RAMSES » : surveillance et pilotage des ouvrages eaux usées et eaux pluviales, notamment pour la lutte contre les inondations.

Le volume d'eaux usées épurées s'est élevé à 75,3 millions de m³ en 2022 contre 95,9 millions de m³ en 2021, du fait d'une pluviométrie particulièrement faible.

En évolution constante, le télécontrôle RAMSES, désormais dans sa version 3.0, s'est doté de nouvelles fonctionnalités ces dernières années dont :

- la Gestion Dynamique des effluents sur le bassin versant de Louis Fargue,
- le Diagnostic Permanent du système d'assainissement,
- la visualisation de l'état écologique du milieu naturel,
- le monitoring des consommations énergétiques des services de l'assainissement,
- la surveillance des odeurs sur Louis Fargue.

La redevance d'assainissement collectif est assise sur la consommation d'eau potable. Le tarif de cette redevance, en vigueur au 1^{er} janvier 2024, est de 1,60 € TTC / m³.

Le chiffre d'affaires de la délégation se monte à 47,3 M€ HT (données 2022). Ce chiffre d'affaires est constitué principalement de la redevance assainissement collectif perçue par le délégataire (23 M €) et de la contribution de Bordeaux Métropole au titre de la gestion des eaux pluviales (18,4 M €).

Les recettes de Bordeaux Métropole sont constituées de 32,8 M € au titre de la redevance assainissement. La contribution du budget principal au budget annexe au titre des eaux pluviales est de 3,4 M€.

IV Principaux enjeux du choix du futur mode de gestion

Les principaux enjeux du choix du futur mode de gestion s'inscrivent dans une politique de l'eau fondée autour des axes suivants :

- une vision globale du cycle de l'eau, notamment au regard des enjeux environnementaux et liés au changement climatique ;
- l'affirmation et le renforcement du rôle de Bordeaux Métropole en tant qu'autorité organisatrice, notamment à travers la mise en œuvre d'un système de pilotage de la performance des services d'eau potable et de l'assainissement ;
- la garantie de la continuité et de la qualité du service au juste prix ;
- la cohérence de stratégie et d'action en matière de petit et grand cycle de l'eau (entre Gemapi et gestion des eaux pluviales urbaines) ;
- la poursuite d'une gouvernance partagée permettant aux usagers et aux associations de participer à la gestion des services d'eau potable et de l'assainissement ;
- une attention accrue à la gestion patrimoniale notamment au plan du renouvellement des ouvrages et des équipements.

Vision globale du cycle de l'eau

Le cycle de l'eau en zone urbaine est constitué de la chaîne commençant par le prélèvement de l'eau brute à des fins de potabilisation, et se poursuivant par sa distribution dans le réseau d'eau potable, sa collecte dans le réseau d'assainissement puis son rejet après traitement dans le milieu naturel.

La maîtrise des ressources en eau, tant au plan quantitatif que qualitatif, est un enjeu fort pour les collectivités locales, et tout particulièrement pour Bordeaux Métropole, qui dispose de ressources fragiles dans un cadre de développement fort de son agglomération. Il importe donc de définir une vision globale du cycle de l'eau, afin d'élaborer une politique cohérente et volontariste pour la préservation des ressources en eau et de la qualité du milieu naturel, en liaison avec la politique de gestion des milieux aquatiques désormais également dévolues aux collectivités locales.

Renforcement du rôle de l'autorité organisatrice

Le choix du mode de gestion s'inscrit avant tout dans le droit fil de l'affirmation du rôle d'autorité organisatrice de Bordeaux Métropole, déclinée dans les décisions métropolitaines relatives aux services de l'eau et de l'assainissement depuis quelques années.

Le rôle d'autorité organisatrice renvoie à la notion de maîtrise d'un service par la personne publique responsable de ce service. Il permet de délimiter le champ d'action de l'exploitant par rapport aux prérogatives conservées par l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il suppose, quel que soit le mode de gestion retenu y compris en gestion publique, d'affirmer que Bordeaux Métropole reste décisionnaire sur tous les axes stratégiques de long terme et sur la mise en œuvre des enjeux identifiés et de leur traduction dans le contrat d'objectifs de l'opérateur public.

Concrètement, le rôle de direction stratégique d'un service dont est chargée l'autorité organisatrice regroupe :

- la création et la suppression du service lorsqu'il ne s'agit pas d'un service public obligatoire ;
- le choix des modalités de gestion du service ;
- la stratégie patrimoniale (développement et renouvellement des infrastructures, pérennité et durabilité du patrimoine) ;
- les grands choix techniques du service et schémas directeurs associés ;
- la fixation des principes de tarification (structure tarifaire...) ;
- la fixation des principaux objectifs en termes de service à l'utilisateur (charte usagers) ;
- la définition des grands axes de mise en œuvre des principes du développement durable dans la gestion du service ;
- l'établissement du règlement de service ;
- le contrôle du respect de ces principes ;
- la sanction en cas de violation de ces principes ;
- la communication sur la politique de l'eau ;
- les relations avec les collectivités voisines, autres autorités organisatrices.

Garantie de la continuité et de la qualité du service au juste prix

La continuité du service public doit s'exprimer au quotidien, via une exploitation totalement maîtrisée et des dispositions efficaces de gestion des risques.

Plus spécifiquement, elle concerne aussi la transition entre le mode de gestion actuel et le nouveau mode de gestion. Pour cela, une anticipation de cette transition est souhaitable — et le présent document y participe en se situant environ 2 ans avant l'échéance du contrat de délégation -, avec la prise en compte dans le planning de préparation du nouveau mode de gestion d'une période dite d'intégration de la gestion des services d'assainissement collectif et de gestion des eaux pluviales urbaines par la régie, permettant d'être parfaitement opérationnel le 1^{er} jour de prise d'effet du futur contrat.

La qualité du service, quant à elle, s'exprime actuellement à travers un contrat de délégation de service public exigeant tant au plan technique qu'au plan du service à l'utilisateur.

Cette qualité de service et le niveau de performance attendu seront transposés dans les exigences du futur contrat d'objectifs de la régie en matière d'assainissement collectif des eaux usées, de gestion des eaux pluviales urbaines.

Sur le plan de la maîtrise du coût du service pour l'utilisateur, il est à noter que le délégataire actuel connaît un résultat annuel financier négatif depuis le début du contrat ayant même entraîné un besoin de recapitalisation à hauteur d'environ 15 millions d'euros.

L'exécution du contrat de délégation depuis 5 ans montre de manière constante une sous-estimation des charges liées aux moyens à mettre en œuvre pour satisfaire aux exigences contractuelles (au niveau de performance attendu), alors que les recettes liées aux volumes assujettis sont bien plus en ligne par rapport aux prévisions initiales. Ceci illustre la nécessité d'une tarification à la hauteur du niveau de performance exigé pour le service par l'autorité organisatrice, quelle que soit la nature juridique de l'opérateur.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que la rémunération du délégataire est composée de la redevance eaux usées perçues auprès des usagers, et d'un forfait pour la gestion des eaux pluviales issu du budget général de Bordeaux Métropole, conformément aux dispositions légales et réglementaires en la matière. Ce principe sera reconduit dans le cadre de la gestion en régie à compter du 1^{er} janvier 2026.

Cohérence de stratégie et d'action en matière de petit et grand cycle de l'eau : articulation entre Gemapi et gestion des eaux pluviales urbaines

Bordeaux Métropole est compétente en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) depuis le 1^{er} janvier 2016.

L'exercice de cette compétence est à mener en coordination étroite avec celle du service des eaux pluviales urbaines, notamment :

- la gestion des eaux pluviales urbaines contribue à la réduction du risque inondation ;
- la maîtrise des rejets pluviaux contribue à préserver la qualité des milieux aquatiques récepteurs ;
- la régulation par les ouvrages aux interfaces entre les réseaux et le milieu naturel, dont la Garonne, contribue aussi à la maîtrise du risque inondation fluvio-maritime.

Tout particulièrement, sur Bordeaux Métropole, le centre de télécontrôle RAMSES de surveillance et de pilotage des ouvrages d'assainissement, permet aussi de contribuer à la lutte contre les inondations pluviales et fluvio-maritimes.

Cette nécessaire coordination est à organiser en premier lieu au plan stratégique, donc de pair avec le renforcement du rôle d'autorité organisatrice des services de Bordeaux Métropole.

V Scenarii de gestion envisagés

Les collectivités territoriales et leurs groupements disposent, du fait du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter leurs services publics.

Ainsi, pour exploiter un service public, Bordeaux Métropole peut recourir à différents modes de gestion dont l'opportunité est appréciée au regard de différents critères notamment le niveau de contrôle de la puissance publique et de portage du risque d'exploitation, les besoins de mutualisation des moyens (humains, techniques et financiers), les capacités de portage financier, ... mais aussi au regard des objectifs spécifiques définis par Bordeaux Métropole.

A la suite des élections municipales du mois de juin 2020, une réflexion sur le mode de gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement a été menée avec le choix d'une gestion publique du service de l'eau potable à compter du 1^{er} janvier 2023 et, à terme, de l'assainissement et de la gestion des eaux pluviales, soit au 1^{er} janvier 2026.

Des travaux précédents de comparaison de modes de gestion privés/ publics (en 2015) avaient été réalisés et présentés au conseil métropolitain, notamment en juillet 2015. Sur le plan financier, des simulations avaient été réalisées, incluant une vision similaire pour les services public de l'eau potable et de l'assainissement (scénario global dit de « double affermage »), et comparant une gestion en régie et une gestion par voie d'affermage des services d'eau et d'assainissement (incluant des évaluations de coûts de transition de DSP à DSP ou de DSP à régie).

Les résultats obtenus recoupaient des constats similaires sur de nombreux services d'eau ou d'assainissement montrant que le **critère financier n'est pas discriminant** entre une gestion par voie de délégation de service public de type affermage et une gestion en régie, et que le choix de l'un ou l'autre mode de gestion est essentiellement politique.

Ainsi une analyse comparative a été réalisée sur des scénarii qui, à des degrés divers, incluent une gestion publique du service. Dans le cadre de cette analyse, Bordeaux Métropole a également souhaité s'interroger de manière plus large sur une gestion homogène du cycle de l'eau dans son ensemble, incluant le service public de l'eau potable, de l'eau industrielle, la défense extérieure contre l'incendie, le service public de l'assainissement non collectif et, à terme, les services publics de l'assainissement collectif, ainsi que la gestion des eaux pluviales urbaines.

Ainsi l'analyse comparative des avantages et inconvénients de chacun des modes de gestion pour le service d'eau a été réalisée dans la perspective :

- d'un mode de gestion public
- et d'une gestion unique du cycle de l'eau.

Quatre scénarii ont ainsi été considérés :

- La régie dotée de la seule autonomie financière
- La régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale
- La société publique locale (SPL)
- La société d'économie mixte à opération unique (SEMOP)

Scénario 1 - Régie dotée de la seule autonomie financière

Les règles spécifiques applicables aux régies dotées de la seule autonomie financière sont définies aux articles L. 2221-11 et suivants et R. 2221-63 et suivants du CGCT.

Ces régies sont dotées d'un Conseil d'Exploitation, à rôle essentiellement consultatif. Ainsi l'assemblée délibérante de la Collectivité prend les décisions importantes, après avis du Conseil d'Exploitation : budget, tarifs, marchés, projets, redevances, règlement de service, gestion du personnel, etc. Cela garantit l'absence de risque de divergence stratégique entre la régie et la collectivité et un contrôle entier du service par la collectivité, tant dans le pilotage que dans la gestion financière.

L'exécutif de la Collectivité est le représentant légal et ordonnateur de la régie. Ainsi, même si elle n'est pas un simple « service » de la collectivité en bénéficiant d'une certaine indépendance, la régie est placée sous l'autorité directe de l'exécutif de la collectivité et de son assemblée délibérante, auxquels le directeur rend compte. Pour autant, cette internalisation permet une mutualisation aisée avec d'autres services de la collectivité (techniques ou support).

La régie gérant un service public industriel et commercial (SPIC), l'ensemble des personnels est en principe employé dans les conditions du droit privé, exception faite du directeur et, le cas échéant, de l'agent comptable. Toutefois, l'emploi de fonctionnaires par les régies dotées de la seule autonomie financière est toléré, sous réserve de l'appréciation du juge.

Les tarifs du service public de l'eau sont délibérés par l'assemblée délibérante de la Collectivité, en l'espèce le conseil Métropolitain.

Ces régies ne peuvent pas être étendues à la gestion de l'assainissement collectif, non collectif ainsi que la gestion des eaux pluviales urbaines, lesquelles doivent, le cas échéant, faire l'objet d'une régie de l'assainissement et de gestion des eaux pluviales urbaines distinctes, bien qu'une mutualisation de moyens entre les deux régies puisse alors intervenir.

La régie peut exercer le service en propre, avec le personnel affecté, ou confier des prestations de service à des prestataires via des marchés publics mis en concurrence. De ce fait, la régie autonome présente le risque de possibles lourdeurs de gestion opérationnelle du fait de l'intégration dans une collectivité de la taille de la métropole.

En outre, la régie autonome n'offre pas la capacité à autonomiser la politique d'emprunt en l'absence de personnalité distincte de la Métropole.

Avantages	Inconvénients
Gouvernance	
Mutualisation aisée avec d'autres services de la collectivité (techniques ou support)	Pas de possibilité de créer une régie eau et assainissement (mais mutualisations possibles)
Absence de risque de divergence stratégique entre la régie et la collectivité	Conseil d'exploitation seulement à rôle consultatif
Contrôle entier du service par la collectivité, tant dans le pilotage que dans la gestion financière	Portage de la responsabilité de l'exploitation par la Collectivité
Gestion opérationnelle	
	Possibles lourdeurs de gestion opérationnelle du fait de l'intégration dans une collectivité (notamment dans le cas d'une métropole)
	Difficultés de recrutement pour certaines fonctions si le personnel relève de la fonction publique territoriale (notamment électromécanique et systèmes d'information)
	Incertitude sur le statut du personnel (normalement de droit privé puisque gérant un SPIC mais en même temps personnel de la collectivité, DRH habituée à gérer du personnel de la fonction publique territoriale) Difficultés à faire converger les différents statuts et à mener une politique RH homogène
	Processus achat de la Collectivité typiquement plus lourd que dans une structure personnalisée
	Processus de décision typiquement lourds (identique à celui des autres activités) malgré le caractère de SPIC du service (notamment dans le cas d'une métropole)
	Pas de capacité à autonomiser la politique d'emprunt par rapport à l'EPCI qui porte seul (entité sociale unique) le risque bancaire

Du fait de l'impossibilité de pouvoir confier à une (seule) régie dotée de la seule autonomie financière la gestion de plusieurs services publics dans le cadre d'une perspective d'une gestion du petit cycle de l'eau par un opérateur unique, et des inconvénients de ce mode de gestion peu adapté à la gestion d'un service public industriel et commercial représentant un service essentiel pour la population, ce scénario ne répond pas à l'ensemble des objectifs poursuivis par Bordeaux Métropole.

Scénario 2 - Régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale

Les règles spécifiques applicables aux régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière sont définies aux articles L. 2221-10 et R. 2221-11 et suivants du CGCT.

La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière est un organisme bien distinct de sa collectivité de rattachement, établi sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC). De ce fait, l'ensemble des personnels est soumis au droit privé, à l'exception du directeur de la régie et du comptable (si le comptable a la qualité de comptable public). Ainsi, en cas de création de régie, le personnel repris d'un exploitant privé conserve un statut de droit privé, avec transfert de son contrat de travail.

La régie est administrée par un conseil d'administration, dont les membres sont désignés par la collectivité, sur proposition de son exécutif, et est gérée sous l'autorité de son directeur.

Les objectifs, moyens alloués et indicateurs d'évaluation définis par la collectivité peuvent être formalisés dans un « document cadre » de type « contrat d'objectifs », ou toute autre forme de document.

Les tarifs du service public de l'eau sont délibérés par le conseil d'administration de la régie.

Il est à noter que, par exception au principe selon lequel une régie ne peut exploiter qu'un seul service, les services d'eau potable, d'assainissement (collectif et non collectif) et de gestion des eaux pluviales urbaines peuvent être exploités dans une seule et même régie personnalisée, sous réserve bien entendu de budgets distincts, selon la possibilité offerte par l'article L. 1412-1 CGCT issu de la loi du 3 août 2018.

La compétence statutaire des régies d'eau et d'assainissement dotées de la personnalité morale peut ainsi être composée de :

- La gestion du service de l'eau potable
- La gestion du service de l'assainissement collectif des eaux usées
- La gestion du service de l'assainissement non collectif
- La gestion des eaux pluviales urbaines

La régie peut aussi se voir confier des activités annexes, à condition que ces activités soient un complément normal de son objet, c'est-à-dire qu'elles puissent s'y rattacher directement ou indirectement, qu'elles demeurent accessoires à son objet principal et qu'elles présentent un intérêt public local. La régie peut donc exercer des activités relatives à :

- La gestion du service de l'eau industrielle ;
- La défense extérieure contre l'incendie, pour l'entretien et le contrôle des ouvrages et la réalisation des investissements ;
- Et, à la marge, des activités liées à la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

La régie personnalisée possède un budget propre (et donc autonome) et un patrimoine constitué des biens apportés par la collectivité de rattachement à la création de la régie et ceux constitués ultérieurement, facilitant une vision bilantielle du service.

Les comptes sont élaborés selon l'instruction comptable M49 applicable aux services d'eau et d'assainissement, avec l'obligation d'un budget en équilibre ainsi que décrit à l'article 1612-4 du CGCT.

La régie peut exercer le service en propre, avec son personnel, ou confier des prestations de service à des prestataires via des marchés publics passés conformément aux règles fixées par le code de la commande publique.

La régie agit en tant qu'entité adjudicatrice et dispose nécessairement de sa propre Commission d'Appel d'Offre, présidée par le Directeur ou son représentant, ce qui offre plus de fluidité dans la passation des marchés.

Avantages	Inconvénients
Gouvernance	
Possibilité de créer une régie unique d'eau, d'assainissement (collectif et non collectif) et de gestion des eaux pluviales urbaines.	Mutualisation de moyens avec la Métropole rendues plus complexes
Conseil d'administration incluant des Elus et des tiers, dédié à l'EPIC	Risque de divergence stratégique avec la collectivité, à atténuer par des dispositions de coordination et/ou un contrat d'objectifs
Portage de la responsabilité de l'exploitation par l'exécutif de la régie personnalisée	Contrôle par la Collectivité possible mais seulement via un contrat d'objectifs
La responsabilité de l'exploitation est portée par l'exécutif de la régie personnalisée	
Gestion opérationnelle	
Flexibilité et réactivité opérationnelles adaptées à la gestion d'un SPIC	
Relative facilité de reprise du personnel de droit privé, et possibilités élargies de recrutement	
Commission d'Appel d'Offre propre à l'EPIC et qualité d'entité adjudicatrice (sauf si marché global d'exploitation), apportant plus de fluidité dans la passation des marchés.	
Patrimoine propre composé des biens et équipements remis à la création et de l'ensemble des ouvrages réalisés, facilitant une vision bilantielle du service	
Capacité à emprunter en son nom (sur sa personnalité morale)	

Ce scénario permet bien de répondre aux objectifs d'une gestion publique du service de l'eau et dans la perspective d'une gestion homogène du cycle de l'eau, de mettre en œuvre ultérieurement une régie ayant pour objet l'eau et l'assainissement.

Ainsi, par délibération 2020-552 du 18 décembre 2020, le Conseil métropolitain a fait le choix de la création de la régie de l'eau Bordeaux Métropole pour porter la gestion du service public de l'eau potable, de l'eau industrielle et du service public de l'assainissement non-collectif.

Scenario 3 – La Société Publique Locale (SPL)

Une société publique locale est une société anonyme créée par les collectivités territoriales (Communes, départements, régions) et leurs groupements (EPCI, syndicats etc.).

L'article premier de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010, codifié à l'article L.1531-1 du CGCT, dispose que : « *Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.* »

Contrairement aux régies personnalisées dont l'intervention est soumise au principe de spécialité des établissements publics, la SPL est une société commerciale de droit privé dont l'objet social doit être défini par les personnes publiques impliquées dans le projet. En d'autres termes, la création de la SPL est subordonnée à la définition dans ses statuts des activités qui pourront lui être confiées. L'article L.1531-1 du CGCT impose l'association d'au moins deux actionnaires publics pour la création d'une SPL.

Au titre de l'article L.1531-1 al.3 du CGCT, les SPL sont tenues d'exercer leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur leur territoire, y compris le cas échéant pour des ouvrages extraterritoriaux, mais faisant propriété du service.

La mise en place de ce mode de gestion pour le service public de l'eau potable de Bordeaux Métropole imposerait donc une association avec une ou des collectivités voisines, avec :

- Une convergence de vue stratégique ;
- Un accord de gouvernance.

La SPL peut exercer son activité avec ses moyens propres, mais aussi confier des prestations à des prestataires via des marchés publics passés selon les dispositions du CCP.

La SPL n'est pas en tant que telle un mode de gestion, mais correspond plus à un outil de mutualisation entre collectivités. En outre, la gestion d'un service public par une SPL découle de la passation d'un contrat de délégation de service public ou de marché de service in house, passé entre les collectivités de rattachement et la SPL, pour une durée déterminée.

Le lien entre les collectivités et la SPL est donc double : à la fois statutaire, à travers leur participation au capital de la société et à son conseil d'administration, et contractuel, via le ou les contrats qui lui seront attribués.

Avantages	Inconvénients
Gouvernance	
	Nécessité de s'associer avec au moins une collectivité voisine, et de trouver un accord de gouvernance (le cas échéant malgré des tailles différentes de collectivité)
	Mutualisation de moyens avec les collectivités actionnaires rendues plus complexes
Gestion opérationnelle	
Relative facilité de reprise du personnel de droit privé et possibilités élargies de recrutement	
Logique financière plus libre que dans le cadre de la comptabilité publique : droit commun des sociétés, absence d'obligation d'équilibre des comptes.	
Plus grande liberté dans l'organisation des activités accessoires au service public de l'eau et de l'assainissement	
Capacité à emprunter en son nom (sur sa personnalité morale)	

Ce scénario permet de répondre aux objectifs d'une gestion publique du service de l'eau et dans la perspective d'une gestion homogène du cycle de l'eau, de mettre en œuvre ultérieurement une SPL ayant pour objet l'eau et l'assainissement.

Toutefois, la condition préalable demeure l'existence d'un partenaire institutionnel afin de pouvoir constituer la société, ce qui compromet la faisabilité de ce scénario, au moins à court terme, dans le cas de Bordeaux Métropole.

Scénario 4 – La Société d'Economie Mixte à Opération Unique (SEMOP)

Les sociétés d'économie mixte à opération unique ont été créées par la loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014 et codifiées dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L. 1541-1 à L. 1541-3.

Les SEMOP sont des sociétés anonymes entrant dans la catégorie des entreprises publiques locales (EPL) au même titre que les sociétés d'économie mixte locales (SEML) et les sociétés publiques locales (SPL).

La gouvernance des SEMOP obéit nécessairement aux trois règles suivantes :

- Présidence de la SA revenant nécessairement à l'actionnaire public
- Collectivité territoriale : 34 % à 85 %
- Opérateurs économiques : au moins 15 %

A noter que, dans la pratique, les SEMOP sont généralement à capital majoritairement privé, un actionnariat majoritairement public étant faiblement incitatif pour le partenaire privé. De ce fait, la SEMOP est dotée d'un pacte d'actionnaire, qui précise les modalités de gouvernance, de prise de décision (par exemple minorité de blocage de la Collectivité) et, le cas échéant, d'évolution du capital.

L'objet social unique des SEMOP est l'exécution d'un contrat avec la collectivité, via un contrat de concession ou un marché public. La SEMOP est ainsi la société d'un seul contrat, s'apparentant à une société de projet dédiée à une opération. Ce dernier est confié directement par la collectivité, à l'issue de la mise en concurrence destinée à choisir l'opérateur économique coactionnaire de la société.

Avantages	Inconvénients
Gouvernance	
Association d'un exploitant privé, apportant potentiellement de la plus-value au plan technique et au plan des conditions d'achat	Complexité du montage juridique et financier (pacte d'actionnaires)
Contrôle « de l'intérieur » de l'exploitant privé	Pas vraiment une gestion publique, avec dans la pratique une prédominance de l'exploitant privé
	Dispositif de sanction compliqué à concevoir
	Société liée à la durée du contrat, complexifiant le passage au mode de gestion suivant
	Mise en concurrence par anticipation pour la désignation des actionnaires privés, peu confortable
Gestion opérationnelle	
Souplesse opérationnelle de la société dédiée de droit privé	

Le choix de la SEMOP emporte le recours à un opérateur privé mais permet une gouvernance partagée du service entre l'opérateur privé et la collectivité dans le cadre notamment des décisions prises en conseil d'administration. **Une SEMOP « multiservice » serait également envisageable dans la perspective d'une gestion unique de l'eau et de l'assainissement.**

Ce choix permet donc une gouvernance accrue par la collectivité mais il s'éloigne cependant du choix d'une gestion réellement publique du service souhaité par Bordeaux Métropole.

Conclusion : Choix de la régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale

En application de l'article L.1412-1 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales entend exploiter directement un service public à caractère industriel et commercial, elle doit constituer soit une régie dotée de la seule autonomie financière, soit une régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité juridique (régie personnalisée sous forme d'établissement public),

En outre, l'article L. 1412-1 autorise, en matière d'eau, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales urbaines, la création d'une seule régie, sous réserve qu'elle soit personnalisée.

Dans le cadre :

- D'une volonté de gestion publique du service de l'eau,
- D'une ambition de rassembler à terme la gestion de l'eau et de l'assainissement
- Du souhait de disposer d'un outil professionnel et réactif pour la gestion de ces services publics,
- De la création par le conseil métropolitain de la régie de l'Eau Bordeaux métropole par délibération du 18 décembre 2020,

l'analyse des caractéristiques de chaque scénario conduit au constat que le recours à une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qui est juridiquement un établissement à caractère industriel et commercial (EPIC), apparaît, au cas d'espèce, le mode de gestion le plus pertinent pour répondre aux objectifs poursuivis par Bordeaux Métropole.